

Iberismo « localista » ou internacionalização dinâmica ?

A identidade económica de Portugal na encruzilhada

« O que Portugal fez de maior no mundo não foi nem o descobrimento, nem a conquista, nem a formação de nações ultramarinas : *foi o ter resistido a Castela* ».

Agostinho da SILVA 1996 : 27

É evidente que a análise das relações de Portugal com a Espanha, como país identitário das comunidades que habitam a maior parte do território da península ibérica, na longa duração e numa perspectiva científica, é um problema que envolve algum melindre, tendo em conta o investimento sentimental de correntes contraditórias. Este facto porém, não nos deve desencorajar e menos ainda impedir a sua abordagem de uma forma franca e directa. Acresce que a evolução mais recente requer um esclarecimento e renovação dos termos deste debate. Com efeito, embora para um observador apressado tudo possa parecer reminiscências do passado, o grande incremento das relações económicas durante as duas últimas décadas e o impasse em que caiu a modernização portuguesa nos anos 1990, deu nova acuidade ao tema.

A nosso ver, o quadro tornou-se também mais desequilibrado a favor das teses iberistas largamente representadas nos meios intelectuais e jornalísticos, e de uma forma talvez menos visível mas com maiores implicações, por alguns políticos, uns e outros tendo, em geral, forte ressonância na mídia. Do lado oposto, ou no campo anti-iberista, pouco mais parece haver do que grupos de banqueiros assustados com a bem organizada e apoiada concorrência espanhola, bem como certos generais e candidatos a estrategos, talvez bem intencionados, mas que esgrimem conceitos e exemplos da geografia militar de outros tempos ; uns e outros, baseados portanto num ideário fraco e desqualificado, que ainda os isola mais. Não vamos fazer aqui segredo da nossa própria posição. Não sendo agostinianos, sentimo-nos tanto mais à vontade para colocar em epígrafe uma sua frase que traduz bem onde queremos chegar : *qualquer afirmação séria de Portugal na Europa e no mundo passa pela definição de uma estratégia que*

rejeite de modo muito claro o iberismo. É importante esclarecer que, neste texto, entendemos por iberismo a tendência para sobrestimar as relações entre Portugal e Espanha, em particular quando se vê no horizonte ibérico a chave para uma solução significativa dos problemas portugueses, nomeadamente internacionais.

Na nossa análise baseamo-nos tanto nos princípios da economia política moderna como na história, tendo sobretudo em conta o período que decorre desde o início dos anos 1890, logo após o Ultimato inglês, quando alguns iberistas como Oliveira Martins ascenderam a lugares que lhes permitiram uma influência duradoura (cujos ecos chegaram, com adaptações várias, até à actualidade) na vida política e intelectual portuguesa num sentido fundamentalmente regressivo e de fecho face ao exterior. Aliás, durante todo este tempo, segundo estudos realizados por diferentes autores¹, só em períodos muito curtos em que nos integrámos de modo mais profundo na Europa (1960-73, nomeadamente nos últimos cinco anos deste período, e em 1986-91) houve progressos substanciais na convergência real da economia portuguesa. Todavia, como se pode constatar no quadro 1, neste início do século XXI, ainda não atingimos sequer metade do PIB per capita do país líder (Estados Unidos), e estamos praticamente na mesma situação de há século e meio.

Obviamente, não queremos com isto dizer que a culpa do atraso português seja do iberismo, nada disso, ele tem apenas a sua quota-parte de responsabilidade no ritmo muito lento e acidentado de recuperação e na fraca disposição para o superar. Mais importante do que o iberismo em si, deve-se ter em conta que ele não é mais do que uma das faces do tradicional isolacionismo e imobilismo portugueses, um irmão gémeo do «orgulhosamente sós» e de fórmulas quejandas². Na sua versão actual, ele não passa de um dos discursos de resistência à modernização e à internacionalização consequentes da economia portuguesa, uma nova tentativa de não realizar as tarefas históricas que há muito se impõem e que a integração na União Europeia em 1986 tinha potenciado: *a inserção plena de Portugal na comunidade dos países desenvolvidos através da implementação das medidas apropriadas e necessárias.*

O surto iberista do final do século XIX e os seus resultados

Na segunda metade do século XIX, a Regeneração e em particular os esforços de alguns políticos como Fontes Pereira de Melo e Andrade Corvo, produziram alguma modernização e abertura da economia e da sociedade portuguesas. Todavia encontraram forte oposição (Mónica 1999), e não conseguiram inverter significativamente a tendência de longo prazo para a divergência em relação às economias mais desenvolvidas. Mais tarde, nas duas décadas compreendidas entre 1890 e 1910, também as últimas da monarquia portuguesa, quando uma grande parte dos países europeus

1. Ver resumo feito sobre este tópico por AGUIAR & FIGUEIREDO 1999.

2. Podemos ainda colocar a questão de outra maneira, considerando a definição de Pessoa, no seu conhecido texto «O Caso Mental Português», do nosso escol como sendo «estruturalmente provinciano», o iberismo é um provincianismo um pouco mais alargado em termos geográficos, mas não diferente qualitativamente.

conheciam importantes progressos absolutos e relativos³, Portugal mergulhava no impasse e na estagnação. Mas, vejamos com maior detalhe todo este contexto importante para a compreensão do nosso problema.

Começemos por notar que, logo após o Ultimato inglês, ocorreu uma crise internacional que se fez significativamente sentir em Portugal, em particular na área financeira. Como resposta, os governos portugueses de 1891-92 tomaram uma série de medidas de carácter proteccionista. Mais, sob influência dos teóricos da « Vida Nova »⁴, chefiados por Oliveira Martins (que, apesar de ter estado escassos meses no ministério da Fazenda de 17 de Janeiro a 27 de Maio de 1892, exerceu, como se verá mais adiante, acção que se repercutiu muito para além do seu tempo) foram lançadas em Portugal as sementes de um protecționismo duradouro da pior espécie (no sentido de proteger o que era velho e não modernizado, a agricultura – « mãe omnípara de toda a riqueza » sobre a indústria, que além disso eram vistas de forma desligada, etc.)⁵, e da recusa em construir uma economia internacionalmente competitiva. Embora este modelo tivesse sido inicialmente visto como transitório acabou por, no essencial, vigorar durante várias décadas (Telo 1994 : 782).

Quadro I. — EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA
EM RELAÇÃO AO PAÍS-LÍDER (País líder = 100)

Anos	Portugal/País-líder*
1850	47
1870	33
1913	26
1950	22
1973	46
1980	45
1990	49
1994	49
2001	48

* 1850 e 1870 Reino Unido, depois os EUA.

Fonte : LANÇA 2001 : 208, COMISSÃO EUROPEIA 2001 : 20.

Segundo Bairoch (1976 : 269), Portugal não teria sido um país caracteristicamente proteccionista no século XIX, mas a situação alterou-se a partir de 1892. Em 1902, por exemplo, de acordo com dados referidos por

- Num conjunto de cerca de cinquenta países representativos da evolução económica mundial, Portugal foi um dos raros (e o único a nível europeu), a ver o seu PIB per capita diminuir entre 1900 e 1913 (MADDISON 1995 : 20-21).
- Grupo político-intelectual que desenvolveu actividades durante a segunda metade dos anos 1880.
- Sobre este ponto são particularmente elucidativos os termos do preâmbulo da lei de Fomento Rural de Oliveira Martins de 1887 : « Quando nós em Portugal acordámos para a vida económica, despertou-nos o silvo agudo da locomotiva, e, estonteados por ele, supusemos que todo o progresso económico estava em construir estradas e caminhos de ferro. Esquecemos tudo o resto. Não pensámos que as facilidades da viação, se favoreciam a corrente de saída de produtos indígenas, favoreciam igualmente a corrente de entrada dos forasteiros, determinando internacionalmente condições de concorrência para que não estávamos preparados e para que não soubemos preparar-nos [...]. O caminho-de-ferro, lembremo-nos bem disto, é um instrumento de uma energia incomparável sem dúvida, mas é um instrumento apenas. Aplicado a um instrumento são e capaz de o suportar, avigora-o ; aplicado porém, a um organismo depauperado, extenua-o. Pelos caminhos-de-ferro, esquecemos a terra, *mãe omnípara de toda a riqueza* » ; citado a partir de MÓNICA 1999 : 179. Certamente, não por acaso, o desempenho agrícola português foi tão pobre ao longo de todo o século XX, na generalidade dos sectores !

Bhagwati (1988 : 14), Portugal era um dos países europeus que tinha tarifas nominais mais elevadas para os produtos manufacturados (71 %), não só comparando com outras economias de dimensão semelhante, mas mesmo até em relação a algumas grandes economias⁶. Dados avançados por Lains (1995 : 69) para o nível tarifário geral de um conjunto de países europeus, no mesmo ano, apresentam também Portugal com o valor mais elevado (56 %), ao lado da Espanha⁷. Mas, o problema principal nem sequer se deve situar ao nível da tarifa ser mais ou menos elevada. Com efeito, ao contrário das suas quase contemporâneas pautas americana e alemã, a pauta de Oliveira Martins era diametralmente oposta ao espírito do desenvolvimento económico moderno e não visava o reforço da competitividade⁸, era um mero « trancar de portas ». Sobre este ponto, importa ainda ver que, tal como nos ensinam as teorias do comércio, numa pequena economia, naturalmente mais dependente dos mercados externos, tarifas elevadas deste tipo são um factor fortemente penalizador do crescimento e, nem mesmo o facto de se tratar de uma potência colonial tira validade a esta conclusão, pois a Bélgica e a Holanda que também o eram, não iam além de 13 % e 3 %, respectivamente.

Para termos uma ideia da persistência desta política, basta recordar que, cerca de meio século mais tarde, o grande industrialista Ferreira Dias, cujo projecto embora assentasse na protecção da indústria nacional, considerava excessiva a pauta martiniana (que, contudo, tinha « pacificamente » vigorado desde final da monarquia até ao início do « Estado Novo »), e reclamou a sua revisão em 1945, nos seguintes termos :

« A nossa pauta actual mantém, embora com numerosas e naturais alterações, a feição proteccionista da pauta de 1892, apresentada às Câmaras por Mariano de Carvalho e publicada por Oliveira Martins nos curtos meses daqueles anos em que foi Ministro da Fazenda... »,

e continua mais adiante :

« Os homens de 1892 viam na sua frente um só meio de defesa : a pauta. Eu, mais ambicioso, talvez mais insensato, vejo dois : a pauta e a tecnologia ; e vou mesmo ao ponto de pôr esta na vanguarda e considerar aquela como uma defesa de segunda linha. Cá tenho as minhas razões ; o nosso atraso é tão grande que ponho na melhoria da técnica as minhas melhores esperanças, não por paixão profissional mas por conhecimento directo do estado de muitas indústrias e da idoneidade de muitos industriais ; e a vitória será mais honrosa se for ganha com a inteligência do que com o trancar da porta. Mas só como milagre se poderia exigir que as indústrias novas ou renovadas suportassem em todos os casos pelas suas próprias forças a competência estrangeira [...]. Daqui se conclui que a liberdade aduaneira não pode ser completa [...] eu penso que uma protecção até 15 ou 20 % está dentro das soluções que poderemos considerar boas. Quando tivermos que ir acima

6. Segundo a mesma fonte, a tarifa homóloga de várias « pequenas » economias europeias : Suécia, Dinamarca, Bélgica, Noruega, Suíça e Países Baixos oscilava apenas entre um máximo de 23 % e um mínimo de 3 %, enquanto que na França, Itália e Alemanha era de 34 %, 27 % e 25 % ; todas muito abaixo da tarifa portuguesa.

7. Como se refere no texto, em princípio, as tarifas elevadas são mais perniciosas nas pequenas economias do que nas grandes (portanto mais em Portugal do que na Espanha), pois estas últimas têm um mercado maior, e as primeiras passam a ter menos estímulos para beneficiar plenamente da sua especialização internacional.

8. Sobre esta diferença teórica, ver SILVA 2002a, particularmente nas pp. 71-86 ; a fim de ilustrar o espírito referido no texto, veja-se a anterior nota 5.

disso, passaremos ao suficiente e ao medíocre ; além de 40 ou 50 % estende-se sem esperança o domínio do mau »⁹.

Atendendo ao impacto particularmente duradouro que este tipo de tendências (contrárias ao desenvolvimento económico moderno, em particular de base tecnológica, e veiculadas por autores como Oliveira Martins) teve em Portugal, vale a pena que nos debrucemos sobre as causas que lhe estiveram na base e as suas características mais significativas. Na sua obra *História da Europa no Século XIX* (1953), Croce¹⁰ considera que este tipo de posições foram uma forma de reacção ao triunfo das ideias liberais e ao crescimento económico que então se verificava no continente ; « a prosperidade e o bem-estar » em vez de provocar, como se pensava, o amolecimento e o enfraquecimento, exigia pelo contrário, « concorrência e luta pelos mercados » e o primado da « capacidade prática ». Isto levava a conclusões de índole moralista e pessimista, inclusive de antigos combatentes liberais. Segundo Croce, uma das tendências mais marcantes desta reacção era a de descrever aquela época como decadente (ainda que tal não tivesse correspondência com a realidade, nomeadamente no campo económico, nem mesmo em Portugal ¹¹). A este respeito o célebre discurso de Antero de Quental na noite de 27 de Maio de 1871, intitulado « Causas da Decadência dos Povos Peninsulares » (conhecido como uma das « Conferências do Casino »), é particularmente representativo, eis como começa :

« A decadência dos povos da Península nos três últimos séculos é um dos factos mais incontestáveis, mais evidentes da nossa história : pode até dizer-se que essa decadência, seguindo-se quase sem transição a um período de força gloriosa e de rica originalidade, é o único facto evidente e incontestável que nessa história aparece aos olhos do historiador filósofo. Como peninsular, sinto profundamente ter de afirmar, numa assembleia de peninsulares, esta desalentadora evidência... » (Quental 1987 : 11).

Neste « survol », não se pode ainda deixar de referir a experiência da República (1910-1926). Não iremos analisar a influência do iberismo no movimento republicano, isso está feito por outros autores neste volume (como Sérgio Campos Matos). Melhor do que podemos alguma vez fazer, até pelo seu valor simbólico, é dar aqui conta da reacção de Fernando Pessoa à reforma ortográfica empreendida pelo governo provisório republicano em 1911. Esta reforma que acentuava a diferença entre o português usado em Portugal e no Brasil, nem sequer havendo o cuidado de consultar este país, mereceu-lhe os seguintes comentários :

« A origem, porventura instintiva e inconsciente, da nossa ortografia, foi a necessidade de marcar de todos os modos, e portanto desse, a nossa separação da Espanha, a nossa íntima dessemelhança com ela [...]. Foi esta obra prima de patriotismo e humanismo, trabalhado pacientemente por gerações dos nossos maiores, que os *castelhanos inconscientes* (involuntários) do Governo Provisório se lembram de destruir. E é por certo de uma ironia cruel que fosse a um patriota como António José d'Almeida que houvesse sido distribuído, sem ele o saber, o papel de Miguel de Vasconcelos [...].

9. DIAS Jr. 1998 : 134-136, segundo menção do próprio autor (1900-1966), a redacção é de Março a Junho de 1945.

10. Benedetto Croce (1866-1952), filósofo e historiador italiano ; as referências que fazemos no texto são extraídas da obra citada na bibliografia (CROCE 1959 : 320-323).

11. « Ao contrário do que, por vezes se pensa, antes da crise de 1891, a indústria estava a desenvolver-se a um ritmo bastante razoável, sendo o crescimento até mais acentuado do que na fase subsequente » ; MÓNICA 1999 : 179, ver também REIS 1993.

Praticámos um acto que, à parte ser desnecessário, ou pelo menos, não urgente, foi abrir uma cisão cultural entre nós e o Brasil...¹² »

Colocando este período numa perspectiva mais geral, é importante sublinhar que, numa típica posição de « fuga para a frente », a elite portuguesa vai entregar-se, durante a República, a uma série de mudanças de fachada, em vez de se concentrar naquilo que era preciso, ou seja, o lançamento das bases institucionais sólidas para a modernização geral do país. Embora, na nossa perspectiva, o regime republicano seja sem dúvida uma forma de governo preferível à monarquia, é justo reconhecer o contraste com vários países do Centro e Norte da Europa, que não precisaram de andar a mudar de regime para fazerem o que era estruturalmente necessário. Em suma, incapaz de se elevar acima de algumas tendências negativas (para o isolamento) do seu tempo, senão mesmo agravando-as como se viu no caso da reforma ortográfica, a República foi simplesmente mais uma oportunidade histórica perdida.

Apesar da abundante retórica nacionalista, não se pense que a ditadura de Salazar alterou o essencial da lógica instalada. Pelo contrário, por exemplo, no pós-guerra dava-se muito bem com a « excepção ibérica » ditatorial, como se fosse a coisa mais natural do mundo. Sobre os espanhóis, a ideia de muitos que tiveram a sua juventude nos tempos da ditadura, como é o meu caso, era que se tratava de « nuestros hermanos » (« irmãos », dos quais nada sabíamos!). Embora, se tenha de reconhecer que a ditadura portuguesa, em relação à franquista, teve alguma antecipação, talvez fruto de circunstâncias peculiares (Magalhães 1997), na NATO e na OECE/OCDE, ela foi incapaz de ceder nas questões essenciais, ou seja, na democratização do país e na sua ligação profunda e sem rodeios à Europa, bem como mais tarde na descolonização. Como A. Telo observou a propósito das tendências dos primeiros anos do « Estado Novo », « há um paralelo entre Oliveira Martins e Oliveira Salazar, como dois políticos que, separados por quase quarenta anos, tentam algo de semelhante, em conjunturas muito diferentes »¹³.

Ao analisarmos o contexto histórico em que emergiu a corrente iberista do final do século XIX e das primeiras décadas do século XX, verificamos que ela foi um dos esteios, sucessivamente, da reacção anti-liberal, do movimento republicano e, no essencial, não foi posta em causa pelo « Estado Novo ». De uma forma particular, ela foi uma das componentes do modelo de fecho da economia portuguesa que se instalou duradouramente, determinando o corte com a economia mundial, em particular com as suas tendências mais avançadas e dinâmicas, sem sequer estimular, por outro lado, o desenvolvimento interno de base tecnológica.

12. Sublinhados nossos, Pessoa, 1997, pp. 49, 51-52. A redacção deste texto é atribuída pelos editores a uma data posterior a 30 de Abril de 1930; lembremos que o poeta faleceu em 1936.

13. Para mais detalhes sobre este ponto, veja-se Telo, 1994: 779-780. Assim, por exemplo, « Como a política de austeridade é impopular, o governo terá de, muito possivelmente, se apoiar numa ditadura. Para Oliveira Martins, tal implica a acção extraconstitucional do monarca, apoiado no exército, para Oliveira Salazar, a acção das forças armadas é directa ». Considerando ainda as duas experiências históricas (a breve passagem de Oliveira Martins pelo executivo e a « ditadura financeira » de Salazar 1928-1932), ambas precedidas e enquadradas por crises financeiras internacionais, este autor considera « na realidade, o que estava em causa em última instância era a forma de integração de Portugal no sistema económico internacional »; Telo 1994: 780.

Problemas actuais: as falácias do mercado natural e da vizinhança geográfica

Um dos argumentos mais frequentes e actuais do campo iberista baseia-se nas teorias do mercado natural. Sendo os dois países vizinhos próximos, no caso de Portugal, a Espanha é mesmo o único país com o qual dispõe de uma fronteira terrestre, os territórios dos dois países formariam um mercado único natural. Mas, o que temos de perguntar, é que tipo de relações económicas externas mais potenciam o crescimento português, tanto mais que ainda tem atrasos importantes para vencer. Em termos que se tornarão mais precisos adiante, é evidente que um país deve ter bons laços económicos regionais, e que o normal desenvolvimento dos fluxos comerciais e financeiros com a região que o envolve é altamente desejável, mas isso não quer dizer que a teoria do mercado natural seja simplesmente de subscrever. Se, por exemplo, as chamadas «Novas economias industrializadas asiáticas», tivessem seguido a rigor os preceitos desta teoria, provavelmente hoje ainda estariam na mesma situação de há trinta ou quarenta anos, isto é, subdesenvolvidas.

Quadro II. – PIB POR HABITANTE EM USD CONSTANTES : COMPARAÇÃO PORTUGAL/ESPAÑA EM ANOS SELECIONADOS ENTRE 1960 E 2001

Ano	Portugal	Espanha	Rácio
1960	2 709	4 592	59,0
1973	6 473	10 061	64,3
1985	7 612	11 385	66,9
1992	10 418	14 230	73,2
2001	12 985	18 061	71,9

Fonte: CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), Banque de données Chelem (Comptes harmonisés sur les échanges et l'économie mondiale): <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/chelem/htm>>.

Uma das mais recentes aplicações da teoria do mercado natural, foi a experiência da Argentina nos anos 1990, quando, baseando-se em evidências pouco aprofundadas, uma parte da elite deste país resolveu adoptar o dólar dentro da lógica de que a Argentina pertencia à área geopolítica americana (política que foi aliás caucionada pelas instituições internacionais, nomeadamente pelo FMI), pensando assim que podiam ganhar espaços acrescidos de manobra à escala internacional e regional (Albuquerque 2001). Políticas deste tipo só têm alguma hipótese de sucesso se se basearem em convergências profundas, pelo que não são de espantar os resultados desastrosos a que se chegou na Argentina, traduzidos por uma grande crise generalizada e prolongada, bem como por elevados custos da mais variada ordem (Silva 2001). Ainda de acordo com a nossa análise deste caso, um ponto em que qualquer «encosto» estratégico a Espanha teria certamente consequências muito negativas em Portugal, ao contrário do que alguns iberistas possam pensar, é ao nível dos incentivos para uma boa gestão económica, tanto ao nível macro como empresarial. Confiar-se estrategicamente a outrem produziria importantes efeitos de «moral

hazard »¹⁴, isto é, de descuido e de desleixo numa área onde as instituições portuguesas já são tradicionalmente fracas e indisciplinadas. Para mais, analisando o posicionamento português no contexto europeu, Félix Ribeiro (2001) chama a atenção para o facto da « frente ibérica » ser a solução da facilidade e do comodismo, « não tem obstáculos nem exige esforços ». De resto, a nosso ver a situação nos últimos anos, depois de Portugal se ter qualificado para a União Económica e Monetária em 1997, com a degradação das contas públicas, o menosprezo pela construção de uma efectiva competitividade internacional, prefigura o que pode acontecer a uma escala mais geral e não está desligada do actual surto iberista e da dominação de ideias incorrectas sobre como funcionam os mecanismos europeus de integração, pressupondo que basta uma adesão de fachada.

De uma forma geral, as relações entre Portugal e Espanha não são basicamente diferentes das que existem entre outros parceiros comunitários e assim, dentro da nossa lógica de comparar o que é comparável, importa analisar outras vizinhanças europeias. Neste sentido, os casos Holanda/Alemanha e Irlanda/Reino Unido são particularmente elucidativos. Vejamos o primeiro. Como é natural entre Estados membros da União Europeia, as suas economias estão profundamente integradas, ao ponto de o florim estar ancorado no marco, muitos anos antes da criação da própria União Económica e Monetária. Mas isso não quer dizer, nem para o observador mais desprevenido, que a Holanda não promova activamente uma estratégia internacional própria ou que se limite a seguir o « grande » vizinho. Como se mostra, por exemplo, na obra de Delsen & Jong (*Who Follows Whom ?*, 1998), através da análise de toda uma série de sectores, a Alemanha tem muito mais a aprender com a Holanda, um país que soube cultivar uma grande capacidade de iniciativa própria, do que o inverso. Este exemplo mostra-nos eloquentemente como entre vizinhos desiguais, particularmente no seio da União Europeia, ainda que se tenha de reconhecer certas realidades, é essencial desenvolver espírito de concorrência e estratégias de diferenciação.

Confrontemos agora a Irlanda com o Reino Unido, sem dúvida ainda mais instrutivo para Portugal (na medida em que o primeiro país fez entretanto uma grande recuperação económica). Entre estes dois vizinhos havia uma considerável assimetria aos mais variados níveis, em geral, maior ainda do que aquela que existe entre Portugal e a Espanha, e a Irlanda parecia totalmente « manietada » num mar britânico. Até aos anos 1980, a Irlanda tinha o seu comércio altamente concentrado no Reino Unido, mas quando, a partir do final daquela década se dotou duma estratégia internacional bem definida, e se tornou uma das economias europeias mais abertas e dinâmicas, o seu comércio diversificou-se tanto ao nível da UE como de todo o mundo (quadro 3), e reduziu as teias de dependência em relação à região natural envolvente. O contra-exemplo português, pela negativa, não deixa de ser chocante, com as relações cada vez mais concentradas na Espanha (quadro 3), passou mesmo da convergência lenta à divergência nos últimos anos (inclusive com Espanha, *cf.* quadro 2) ; em 2000, apesar da menor assimetria geral, a parte da Espanha no comércio

14. Isto é, a possibilidade de um país deixar de implementar as políticas de ajustamento necessárias considerando que vai obter apoio externo incondicional que lhe resolve basicamente os problemas ; para mais detalhes, ver SILVA 2001 : 59.

total português é já quase idêntica à do Reino Unido na Irlanda¹⁵ ! Retirando lições da experiência irlandesa, Wijkman sublinhou :

« Os factores geográficos tendem a causar « teias de dependência », quando as pequenas economias se deixam encerrar no desempenho económico da sua região envolvente, que é muitas vezes dominada por uma única grande economia »¹⁶.

Os movimentos de factores, em particular de capitais, são outro importante aspecto que não deve deixar de ser considerado no nosso contexto preciso. Como se sabe, ele é actualmente regulado pelos Tratados da União Europeia e outras disposições legislativas pertinentes. É certo que em alguns domínios, por exemplo no das « *golden shares* »¹⁷ (não obstante o acórdão do Tribunal europeu de Junho de 2002), as regras e a sua implementação não estão, na prática, definitivamente bem esclarecidas. Seja como for, a posição que melhor serve países como Portugal, é a da defesa da liberdade de circulação e da abertura, nomeadamente na península, ainda que possa não haver reciprocidade por parte da Espanha.

Quadro III. — PORTUGAL : COMÉRCIO COM A ESPANHA,
1980, 1986, 1990, 1994, 2000 (em percentagem)

	Parte da Espanha : % no comércio português				
	1980	1986	1990	1994	2000
	<i>Exportações</i>				
no total do comércio português*	3,6	6,7	13,3	14,6	19,3
no total do comércio port. com a UE15**	5,5	8,9	16,5	18,1	24,0
	<i>Importações</i>				
no total do comércio português*	5,5	11,0	14,4	20,0	25,9
no total do comércio port. com a UE15**	11,3	17,7	20,0	26,9	34,5
	Termo de comparação :				
	% do Reino Unido no comércio da Irlanda				
	1980	1986	1990	1994	2000
	<i>Exportações</i>				
no total do comércio irlandês*	43,1	34,4	34,0	28,1	20,3
no total do comércio irlandês com a UE15**	54,5	45,2	43,3	38,3	32,0
	<i>Importações</i>				
no total do comércio irlandês*	55,5	46,3	47,2	41,4	34,2
no total do comércio irlandês com a UE15**	70,8	60,8	63,9	62,8	54,9

* intra e extra comunitário ** União europeia 15 Estados.

Fonte : INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas do comércio externo*, e EUROSTAT.

À luz do que acabamos de expor, por exemplo, a medida tomada pelo governo português em 1999, proibindo o negócio BBV/Champalimaud, na aparência uma « defesa ciosa do interesse nacional », foi errada e debilitou a posição estratégica do país. Claro, atendendo à actual situação comunitária, não são de excluir definitivamente medidas deste tipo, mas só em casos de

15. A este propósito, ver a comparação Portugal/Irlanda mais detalhada em SILVA 2000 (texto preparado em 1999, mas que a realidade posterior não desmentiu, antes pelo contrário !).

16. Citado por BARRY *et alii* 1999 : 47.

17. Domínio público/nacional chave de empresas consideradas « estratégicas », através da posse de um certo número de acções decisivas.

notória depredação se pode pensar em recorrer a elas. É preciso, por outro lado, ter em conta que os capitais espanhóis se aproveitam sobretudo do vazio criado pela indefinição e pelas insuficiências estratégicas portuguesas (mais do que medidas pontuais, uma boa estratégia pode prevenir eficazmente situações abusivas), e que podem desempenhar um papel positivo no aumento da concorrência interna, quando os capitais portugueses não se mostram à altura. É neste sentido, que importa enquadrar e estimular a sua vinda, como aliás, a dos demais capitais externos, e não na de pretensas estratégias ibéricas.

Neste texto, salvo raras exceções, propositadamente, não analisamos casos particulares de parcerias entre os dois países, ao nível de empresas ou sectores, pois colocamo-nos numa perspectiva geral. Do lado português, apesar das diversas campanhas que têm sido lançadas pelos governos com vista à « penetração » no mercado espanhol, os resultados não parecem ter produzido grandes frutos (vejam-se os exemplos da energia eléctrica e da celulose), é o mínimo que se pode dizer. No início dos anos 1990, a fixação excessiva na Espanha tinha já levado Michael Porter a aconselhar que Portugal adoptasse estratégias « além-Espanha » (Silva 1994). Infelizmente pouco foi feito nesse sentido. É preciso ter em conta que, quando nos encontramos face a uma grande desigualdade entre nações vizinhas, como é o caso, o ónus da definição e implementação de estratégias internacionais de diferenciação recai sobre a economia mais fraca e/ou pequena, não sobre a mais forte e/ou grande, é isso que já compreenderam há muito tempo holandeses e irlandeses, entre outros. A Espanha não precisa de se demarcar de nós, nós é que precisamos de nos demarcar estrategicamente dela, se não para melhor, pelo menos numa base positiva.

Contributos para uma verdadeira estratégia portuguesa na Europa e no mundo e para o enquadramento do problema com a Espanha

Começemos por observar que, de acordo com a sua dimensão, principalmente económica, mas também a outros níveis (histórico por exemplo, um importante factor a ter em conta), os países têm diferentes maneiras de se situar no contexto europeu e mundial. Em qualquer definição da sua estratégia internacional, Portugal deve levar isso em consideração, em particular nas suas relações com a Espanha, um país vizinho mas com características bastante distintas, o que leva logicamente a que se insira de um modo também distinto na Europa e no mundo¹⁸. Por exemplo, como mostram Bergeijk e outros (1999 : 5), as pequenas economias

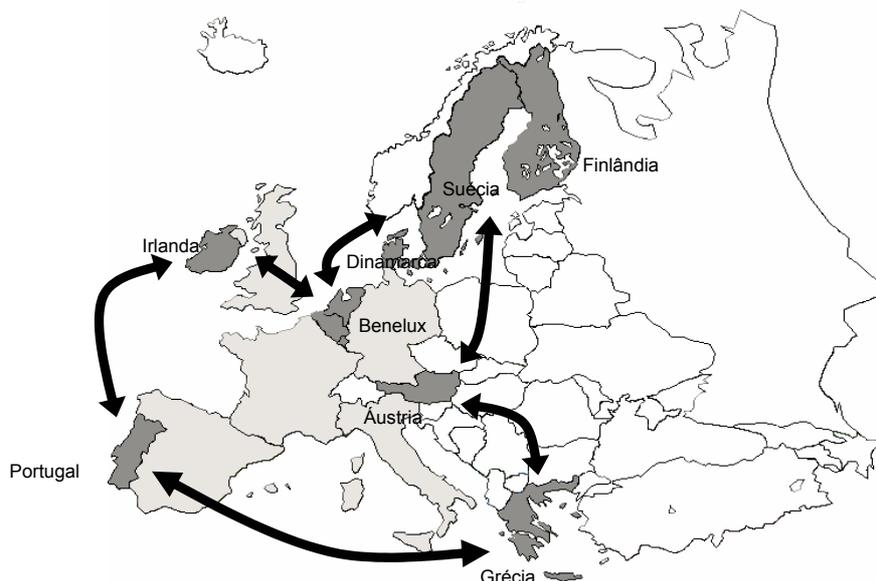
18. Em SILVA 2002b, analisamos o caso da posição portuguesa face ao desenvolvimento das relações União europeia-Mercosul, cujo principal obstáculo é a oposição de alguns Estados membros ao acesso daqueles países ao mercado agrícola comunitário. A Espanha, que se lançou na intensificação de culturas em terras de menor produtividade relativa, é beneficiária da Política Agrícola Comum e tem, no fundo, uma posição ambígua na questão (embora até pareça « entusiasta », quanto ao resto) ; Portugal está na posição contrária e seria desejável que adoptasse uma posição francamente favorável à abertura, demarcando-se da Espanha e de outros países mais proteccionistas no sector como a França. Isto seria tanto mais importante quanto, alguns parceiros como a Alemanha e a Holanda são sensíveis à questão, o que abriria novas hipóteses de alinhamentos e quebraria o imobilismo e isolamento. Todavia, ao contrário do que seria de esperar, a análise destas relações desde 1986, mostra que Portugal adoptou de uma forma geral, uma postura particularmente recuada e pouco criativa neste processo ; a princípio de oposição, e depois colocando-nos na sombra da Espanha, apesar da evidente divergência de interesses.

devem optar mais por políticas de liberalização comercial e de investimento do que por políticas que exijam grandes recursos financeiros, de que não dispõem, mesmo quando são desenvolvidas¹⁹. Claro que, como se refere mais adiante, existem muitas lições a extrair da experiência espanhola (no campo da modernização e da internacionalização, por exemplo), e contactos a salvaguardar, nomeadamente na base da livre circulação de bens e factores, mas a dimensão da sua economia e dos seus recursos determinam soluções diferentes para grande parte dos problemas.

No contexto europeu, a tentativa de encerrar preferencialmente Portugal no horizonte peninsular, só pode levar aos maus resultados que a história já mostrou sem margem para dúvidas. Mais do que a Espanha, existem na actual União Europeia, países com os quais Portugal tem bastante a aprender e cuja experiência, em numerosos aspectos, designadamente em matéria de internacionalização é muito relevante. Trata-se em geral de economias decididamente abertas que jogam todos os seus trunfos numa internacionalização criativa, no delinear e implementação de estratégias competitivas bem escoradas, na flexibilidade e na adaptação às tendências do mercado mundial, sem se deixar cair em armadilhas regionais limitadoras. Encontram-se neste caso, os países do Benelux, os países escandinavos (incluindo Finlândia), a Irlanda e a Áustria. Alguns destes países integraram-se desde logo no grupo economicamente mais avançado, outros como a Irlanda ou a Finlândia, só o fizeram mais tarde, outros ainda, potenciais candidatos a preencher este perfil, como Portugal e a Grécia, só o fizeram em parte. O mapa (*cf. infra*) ilustra a posição estratégica deste grupo de países no seio da União Europeia.

Mas, ao contrário do que possa parecer, não se trata aqui de nenhuma «liga de pequenos Estados» que, se não têm os mesmos níveis de desenvolvimento, têm pelo menos dimensões próximas e algumas semelhanças na relação com os «grandes». Com efeito, note-se que, por exemplo, o conjunto mais integrado e central do grupo, o Benelux, é a quinta potência económica da União Europeia à frente da Espanha, e, segundo Félix Ribeiro (2001), «enquanto tiver a Holanda como pólo principal será atlantista e favorável a instituições comunitárias fortes». Do ponto de vista teórico da economia internacional, e tomando o Benelux como referência, note-se que existe maior complementaridade com eles do que com a Espanha, que concorre directamente com Portugal em muitas produções, além disso, e mais importante ainda, sendo potências mundiais significativas ao nível do investimento, podem-se também estabelecer relações económicas com conteúdo mais elevado. Estamos no entanto conscientes de que não se trata de nenhuma opção fácil, ou melhor, como escreve o autor que acabámos de citar, para conviver de perto com este espaço político, Portugal teria de «abandonar a mais terrível das nossas convicções actuais – a de que um país por ser pobre tem direitos; quando afinal só temos um dever: o de enriquecer» (Ribeiro 2001).

19. Comparando com Portugal, a Espanha pode ter uma relação receitas (ou despesas) públicas/PIB inferior, mas terá sempre em termos absolutos, recursos financeiros públicos muito superiores, pelo que pode fazer outro «mix» em seu proveito (por exemplo, subsidiando mais, ainda que porventura indirectamente, as suas empresas que actuam no exterior).



Se o rumo estratégico português vai ser este, não se poderá obviamente saber, mas as alternativas necessárias a um modelo que já falhou acabarão por surgir e, é nossa convicção, passarão em grande medida por este tipo de parâmetros. Acrescente-se que esta hipótese de horizonte mais vasto terá profunda influência sobre as políticas a serem definidas. Tomemos o exemplo da política de transportes internacionais, hoje uma importante área da política económica em geral. Como mostra Black (2001 : 6), aliás para os casos de Portugal e da Noruega, países que estão « bloqueados » em penínsulas, torna-se essencial que saibam criar uma rede internacional de transportes que sirva a sua própria centralidade, caso contrário, só agravarão o estado periférico em que já se encontram. No caso de Portugal, é fundamental sensibilizar a União europeia para este efeito, tomar as decisões apropriadas e realizar os investimentos necessários.

Embora Portugal deva ter uma estratégia bem demarcada da Espanha e de esse ser o comportamento que maximiza o interesse dos dois países²⁰, isso não quer dizer que não tenha muito a aprender com ela, por exemplo no que concerne aos processos de modernização e internacionalização que requerem uma intervenção minimamente eficiente, estruturada e pensada ao nível do aparelho de Estado. Veja-se que na agricultura, no quadro da PAC, os seus ganhos por activo foram mais de três vezes superiores aos portugueses em 1995-97 (Messerlin 2001 : 123), e, na abertura ao exterior, apesar de ser uma economia de dimensão muito maior, tinha um grau de abertura, medido pelo rácio exportações de bens e serviços/PIB quase

20. Como mostrou HIRSCHMAN (1980), em condições normais, é teoricamente mais vantajoso ter um vizinho rico (em relação a ter um vizinho pobre); no nosso caso, isto quer também dizer que é vantajoso para Portugal e não só para Espanha que ela seja rica, pois dá mais estímulo para evoluir e concorrer.

idêntico ao português no mesmo período (Silva 2000 : 226), o que mostra bem o atraso português a este nível, à luz de tudo o que dissemos atrás. Provavelmente, por motivos próprios e internos, por exemplo, a necessidade de combater o mito de que a Espanha « rebenta pelas bordas », o país vizinho dotou-se de um Estado que, tanto ao nível central como local²¹, age eficazmente em muitos domínios (envolvendo de uma forma sábia as próprias elites autonómicas). Pode-se criticar aspectos deste intervencionismo, mas que diferença em relação ao Estado adiposo e ineficiente português e ao nosso simultâneo « deixar andar », muitas vezes associado ao « atirar as culpas » dos problemas para cima dos outros ! Portugal tem ainda muito que fazer para vencer este desafio fundamental !

O iberismo não representa qualquer solução séria para os actuais problemas da economia portuguesa e a história do último século só mostra o falhanço desta lógica com vista a que sejam eficazmente vencidos os nossos atrasos estruturais. Isto é tanto mais verdade quanto existem outras alternativas de ligação, com maior potencial, ainda que, como em qualquer sistema que evolui, arrastem custos. Em geral, pensa-se nas relações entre Portugal e Espanha, em termos de passado, é preciso que o passemos a fazer em termos de futuro, num mundo em que, muitos gostem ou não, se globaliza, e em que Portugal não tem que ficar condenado aos horizontes limitados de um regionalismo primário, ainda que mais ou menos alargado.

Junho de 2002

Joaquim RAMOS SILVA

Instituto superior de economia e gestão (ISEG)/
Universidade Técnica de Lisboa
<jrsilva@iseg.utl.pt>

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Á. & FIGUEIREDO, O. 1999, « Abertura e convergência da economia portuguesa, 1870-1990 », *Estudos de Economia*, XIX (2) : 209-232.
- ALBUQUERQUE, J.A.G. 2001, « Cavallo tem Razão », *Carta Internacional* (São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, com apoio da FUNAG Fundação Alexandre de Gusmão), IX (9) : 16.
- BAIROCH, P. 1976, *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIX^e siècle*, Paris, École des hautes études en sciences sociales / La Haye, Mouton , 355 p. (« Civilisations et Sociétés » 53).
- BARRY, F., BRADLEY, J. & O'MALLEY, E. 1999, « Indigenous and Foreign Industry : Characteristics and Performance », in F. BARRY, ed., *Understanding Ireland's Economic Growth*, Londres, Mac Millan Press : 45-74.
- BERGEIJK, P.A.G. VAN, SINDEREN, J. VAN & VOLLARD, B., eds 1999, *Structural Reform in Open Economies : A Road to Success ?*, Edward Elgar, Cheltenham (R.U.), Northampton (Ma., E.U.A.), 240 p.
- BHAGWATI, J.N. 1988, *Protectionism*, The MIT Press, Cambridg (Ma), xv-147 p.

21. Lembremo-nos por exemplo, da política raiana, bastante diferente dos dois lados da fronteira ; muito mais activa e abrangente do lado espanhol.

- BLACK, W.R. 2001, « An unpopular essay on transportation », *Journal of Transport Geography* (Pergamon, Elsevier), 9: 1-11 [e <www.elsevier.com/locate/jtrangeo>].
- COMISSÃO EUROPEIA (EUROPEAN COMMISSION) 2001, *European Competitiveness Report 2001*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 137 p.
- CROCE, B. 1959, *Histoire de l'Europe au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard (« Idées »). [1^a ed. 1953]
- DELSEN, L. & JONG, E. de, eds 1998, *The German and Dutch Economies : Who Follows Whom ?*, Heidelberg/Nova Iorque, Physica Verlag, xi-188 p.
- DIAS Jr., J.N. Ferreira 1998, *Linha de Rumo I e II e Outros Escritos Económicos, 1926-1962*, Lisboa, Banco de Portugal, 3 vols, xxxvii-217 p. (« Coleção de Obras clássicas do pensamento económico português »).
- HIRSCHMAN, A. O. 1980, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Los Angeles, University of California Press, xxii-172 p. [1^a edição, 1945]
- LAINS, P. 1995, *A Economia Portuguesa no Século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 275 p.
- LANÇA, I.S. 2001, *Mudança Tecnológica e Economia : Crescimento, Competitividade e Indústria em Portugal*, Lisboa, Editora Celta, xii-342 p.
- MADDISON, A. 1995, *L'économie mondiale 1820-1992*, Paris, OCDE, 274 p. (« Analyses et statistiques »).
- MAGALHÃES, J.C. 1997, *Portugal na Europa : o Caminho Certo*, Lisboa, Bertrand Editora, 49 p.
- MESSERLIN, P.A. 2001, *Measuring the Costs of Protection in Europe : European Commercial Policy in the 2000s*, Washington, Institute for International Economics, xv-408 p.
- MÓNICA, M.F. 1999, *Fontes Pereira de Melo*, Edições Afrontamento - Assembleia da República-Caminhos de Ferro Portugueses, 215 p. (« Coleção Parlamento »).
- PESSOA, F. 1987, « O Caso Mental Português », *Obras em Prosa*. Vol. II, Lisboa, Círculo dos Leitores : 93-97.
- 1997, *A Língua Portuguesa*, Lisboa, Edição Luísa Medeiros, Assírio & Alvim, 198 p.
- QUENTAL, A. 1987, *Causas da Decadência dos Povos Peninsulares*, Lisboa, Ulmeiro, 69 p. [1^a edição, 1871].
- REIS, J. 1993, *O Atraso Económico Português 1850-1930*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 257 p.
- RIBEIRO, J.F. 2001, « O alargamento da União Europeia e os equilíbrios europeus », *Janus 2002*, Lisboa, Público & Universidade Autónoma de Lisboa : 156-157.
- SILVA, A. da 1996, *Reflexão à Margem da Literatura Portuguesa*, Lisboa, Guimarães Editores, 142 p. [1^a ed., 1956].
- SILVA, J. Ramos 1994, « La nouvelle géopolitique de l'économie portugaise », *Lusotopie* (Paris, L'Harmattan), 1-2, Junho : 51-73.
- 2000, « The Portuguese Economy in the Light of Irish Experience, A Comparison of the 1990 Decade », *Issues on the European Economics, Recent Developments*, Lisboa, CEDIN-ISEG-UTL : 221-242.
- 2001, « A Argentina bloqueada, 1998-2001 : Que vias para a superação do impasse », *Informação Internacional* (Lisboa, Ministério do planeamento, Departamento de prospectiva e planeamento), I : 45-67.
- 2002a, *Estados e Empresas na Economia Mundial*, Lisboa, Editora Vulgata, 153 p.
- 2002b, *Portugal/Brasil, uma Década de Expansão das Relações Económicas, 1992-2002*, a publicar.
- TELO, A.J. 1994, « A obra financeira de Salazar : a "ditadura financeira" como caminho para a unidade política, 1928-1932 », *Análise Social*, 4^a série, XXIX (128/4) : 779-800.